

重构权力结构：马六甲海峡双层安全治理模式研究^{*}

范佳睿

内容提要：“马六甲模式”是马六甲海峡在近二十余年间形成的以沿岸国的排他性合作为主、以沿岸国和使用国的包容性合作为辅的双层安全治理。其中，沿岸国联合巡航是东南亚本土第一个多边军事安排，域内外合作机制是责任分摊原则的首次地区性实践，二者标志着“马六甲模式”的形成。“马六甲模式”是安全治理的地区化与国际化共同促发海峡次区域权力结构重构的结果。沿岸国通过提升地区治理能力获取了制度性权力，使用国有限度地平等参与治理事务则推动权力平衡的形成。这种以中小国家为核心、以大国为外围的次区域权力新构型，在地区及国际规则的作用下形成了“马六甲模式”，有助于弥合沿岸国主权关切与使用国通行关切之间的张力，保障海峡安全稳定。但这一模式亦具有阶段性和脆弱性的特征，因其只针对特定地缘安全议题，并可能因中美博弈及美国“印太战略”的实施而发生异变。

关键词：“马六甲模式” 权力结构重构 地区安全治理

作者简介：范佳睿，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员

马六甲海峡（Malacca Strait）是一条用于国际航行的领海海峡。《联合国海洋法公约》（UNCLOS，下文简称《公约》）中的“过境通行原则”和“域内外责任分摊原则”是沿岸国与使用国在此类海峡需遵守的法理依据。然而，域内外国家在互动中却隐含共性安全悖论。一方面，沿岸国主权与使用国通行权之间具有张力；另一方面，使用国之间以及使用国与沿国之间存在

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“‘印太战略’背景下马六甲海峡沿岸三国主导的海峡多边安全治理与中国的战略选择”（项目批准号：23CGJ048）的阶段性成果。感谢《当代亚太》约请的匿名评审专家提出的意见和建议。文责自负。

《当代亚太》2024年第2期，第57~83页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

竞争。这些矛盾导致现代包括马六甲海峡在内的多数海峡的安全治理并不能很好地遵循上述规则，域内外国家间屡现摩擦，鲜少开展合作。^① 马六甲海峡地处印度尼西亚、马来西亚和新加坡三国交界地带，连接太平洋与印度洋，主要使用国包括中国、美国、日本、印度、澳大利亚等国际和地区大国。海峡在近二十余年间形成以沿岸国的排他性合作为主、以沿岸国与使用国的包容性合作为辅的双层安全治理，本文称其为“马六甲模式”（见图1）。其中，沿岸国全年海上巡逻（MSP）是东南亚的“第一个本土多边军事安排”，^② 由沿岸国与使用国共同组建的合作机制（CM）是“域内外责任分摊原则”的首次地区性实践，^③ 被视为改善海峡安全的“里程碑式成就”。^④ 二者标志着“马六甲模式”的正式形成。

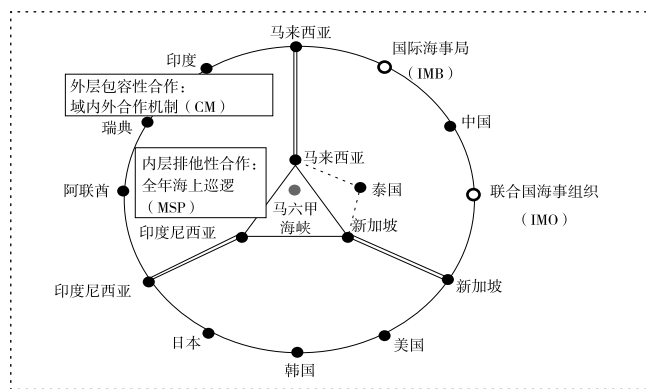


图1 “马六甲模式”示意图

说明：实心圈代表国家，空心圈代表非国家行为体。双线连接相同国家，单线连接不同国家，虚线连接的国家只参加分支机制

资料来源：笔者自制

① 关于当代世界主要海上通道安全治理模式的对比参见范佳睿：《主权与治权的统一与分离对海上战略通道安全的影响论析》，载《当代亚太》2020年第5期，第70~101页。

② Terence Lee and Kevin McGahan, “Norm Subsidiarity and Institutional Cooperation: Explaining the Straits of Malacca Anti-Piracy Regime”, *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 4, 2015, pp. 529-552.

③ Tommy Koh, “New Milestone in Better Straits Cooperation: Article 43 of UNCLOS Helps Keep Malacca, Singapore Straits Safe, Secure and Clean”, *Business Times*, September 28, 2007, <https://www.businesstimes.com.sg/>.

④ Alice Ba, “Governing the Safety and Security of the Malacca Strait: The Nippon Foundation between States and Industry”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 48, No. 2, 2018, pp. 252-277.

与世界其他海上通道相比，“马六甲模式”具有一定的先进性，能纾解非传统安全压力，限制域外国过度介入，维护海峡稳定。那么，为何秉持迥异安全关切的沿岸国与使用国能共同开展双层安全治理？简言之，“马六甲模式”何以形成？本文试图对此做出探讨。

一、促发海峡治理机制形成的要素综述

当前，正值百年变局加速演进、大国关系深度调整、“印太战略”渐趋成型的关键阶段。马六甲海峡作为中国周边的重要海上通道，其安全治理模式何以形成、能否延续、会否撕裂，关涉国际及地区共同安全利益。加之其恰处“印太战略”及“一带一路”交叠地带，“马六甲困局”亦曾为中国长期隐忧，如治理不善将迟滞现代化海洋强国建设进程。海峡面临的主要威胁包括自然灾害、不利的运载条件及以敛财为目的的海盗及恐怖袭击等非传统安全因素，^①同时还须面对大国竞争导致的传统安全压力。例如，美国力图领导海峡治理，或因此遏华危稳，导致中美关系恶化；^②中日均面临“马六甲困局”，日方认为，中国对此海峡的控制可能钳制日本石油运输，诱发中日竞争；^③印度力图深度介入海峡治理，借盘踞太平洋的地缘优势限制中国克服“马六甲困局”；^④美、日、印等国亦可能在极端战争条件下借此议题合围中国。^⑤这种安全环境使沿岸国与使用国围绕威胁的产生和化解开展的互动成为推动海峡治理模式生成的核心线索。既有研究取得了如下四个方面的主要成果。

^① Joshua Ho, “The Security of Sea Lanes in Southeast Asia”, *Asian Survey*, Vol. XLVI, No. 4, 2006, pp. 558-574.

^② Pawel Paszak, “The Malacca Strait, the South China Sea and the Sino-American Competition in the Indo-Pacific”, *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 8, No. 2, 2021, pp. 174-194.

^③ 兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社2015年版，第135页。

^④ Shishir Upadhyaya, “Expansion of Chinese Maritime Power in the Indian Ocean: Implications for India”, *Defence Studies*, Vol. 17, No. 1, 2017, pp. 63-83.

^⑤ Noraini bt. Zulkifli and Mohd Muzakir B. Mat Lazin, “China, USA and India in the Straits of Malacca: The Significance toward Japan”, *International Journal of Research in Social Sciences*, Vol. 6, No. 5, 2016, pp. 419-422.

其一，将沿岸国与使用国的相互依赖作为缓释冲突和促成治理的基础。雅科夫·韦尔茨贝格尔（Yaacov Vertzberger）将沿岸国与使用国的相互依赖视为第三届联合国海洋法会议“一揽子”解决海峡航行规则议题的基础。域内外国家间的这种相互依赖使得使用国的通行权得以维护，而若沿岸国切断海峡或双方博弈僵持则将导致双输。^①文铂强调海峡的国际性，认为域内外各国间的相互依赖关系体现在它们基于国际规范建立通行制度，防止任何国家以打击海盗为由过度介入。^②

其二，将沿岸国与使用国的利益协调作为治理模式生成的条件。一方面，部分研究聚焦治理中各方的作用。例如，何书亚（Joshua Ho）分别论述了域内外国家的作用及他们之间的互动原则。一是沿岸国采取包容原则，不界定“使用国”，广泛吸纳各方参与治理实践；二是透明度和问责制，目的在于保障捐资方在款项管理方面的发言权；三是采取自愿原则，避免强制收费以促成共赢结果。^③伊恩·斯托利（Ian Storey）强调各方的分工协作，即沿岸国聚焦安全机制建设，使用国着力改善治理能力。^④王斌传认为，国际介入对海峡安全治理具有“双刃剑效应”，既在客观上弥补了沿岸国治理能力的不足，但也会构成传统安全威胁，因此，仅应在技术上辅助推动国际介入。^⑤另一方面，一些研究聚焦治理的具体领域。例如，纳扎里·哈立德（Nazery Khalid）认为，“海洋能力建设措施”（MCMs）能促进各方在航运及环保等议题中形成“人人为我，我为人人”的多利益趋同模式。^⑥唐纳德·弗里曼（Donald Freeman）关注到域内外国家之间的天然紧张关系，强

① Yaacov Vertzberger, *Coastal States, Regional Powers, Superpowers and the Malacca-Singapore Straits*, Institute of East Asian Studies, University of California, 1984.

② 文铂：《马六甲海峡通行制度及其管理》，《国际参考研究》2013年第8期，第21~25页。

③ Joshua Ho, “Enhancing Safety, Security, and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore: The Cooperative Mechanism”, *Ocean Development and International Law*, Vol. 40, No. 2, 2009, pp. 233-247.

④ Ian Storey, “Maritime Security in Southeast Asia: Two Cheers for Regional Cooperation”, in Daljit Singh ed., *Southeast Asian Affairs 2009*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2009, pp. 36-58.

⑤ 王斌传：《冷战后马六甲海峡海上安全的国际介入研究》，福建师范大学博士学位论文，2016年5月。

⑥ Nazery Khalid, “With a Little Help from My Friends: Maritime Capacity-Building Measures in the Straits of Malacca”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3, 2009, pp. 424-446.

调“守门人”式的传统商业模式会反映在当代治理关系中。^① 约翰·布拉德福德(John Bradford)将域内外各方安全部门在数据评估、情报共享、搜救演习、执法巡逻等方面的互动视为“实质性安全合作”，认为海峡治理实践主要通过放松沿岸国主权敏感性、增强域外国权力和利益、提高规范普遍性及海事安全优先次序等方式进行。^②

其三，突出东南亚已有机制对于治理模式的促进作用。劳德·穆罕默德·法森(Laode Muhamad Fathun)强调了双边、三边和区域等层次的“海洋外交”在应对安全威胁时所具有的协调作用，包括维护海域安全、海上控制和军事防御等。^③ 何书亚将目前海峡次区域治理界定为由威胁促发的域内外双多边合作机制，内容涵盖沿岸国国内及双边关系，涉及东盟、东盟地区论坛、10+3等区域多边机制及各方巡逻框架。^④

其四，强调国际法和国际组织的规范性影响。莱昂纳多·伯纳德(Leonardo Bernard)将《公约》的“负担分摊”原则视为海峡安全治理的基础。^⑤ 万·西蒂·阿迪巴·万·达哈兰(Wan Siti Adibah Wan Dahalan)将航运公司在航行安全和环保等方面的自愿贡献视为对《公约》第41、42和43条的实践，是在履行“企业社会责任”(CSR)。^⑥ 李金明认为，沿岸国承担巡航、信息共享和打击海盗等任务，使用国为培训、设备、信息交流等提供援助，可基于“负担分摊”原则实现利益协调。^⑦ 纳齐拉·阿卜杜勒·拉赫曼(Nazira Abdul Rahman)强调，国际海事组织的协调使海峡治理从过

① Donald Freeman, *The Straits of Malacca: Gateway or Gauntlet?* Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003.

② John Bradford, "The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia", *Naval War College Review*, Vol. 58, No. 3, 2005, pp. 63-86.

③ Laode Muhamad Fathun, "ASEAN Contemporary Security: Maritime Diplomacy in Handling of Maritime Security Threats in Malaka Strait", *Insignia Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 1, 2019, pp. 50-63.

④ Joshua Ho, "The Security of Sea Lanes in Southeast Asia", pp. 558-574.

⑤ Leonardo Bernard, "The Cooperative Mechanism in the Straits of Malacca and Singapore", in H. Nordquist, John Norton Moore, Robert Beckman and Ronán Long eds., *Freedom of Navigation and Globalization*, Leiden and Boston: Brill Nijhoff, 2015, Vol. 18, p. 196.

⑥ Wan Siti Adibah et al., "Coorporate Social Responsibility (CSR) from Shipping Companies in the Straits of Malacca and Singapore", *International Journal of Business and Society*, Vol. 13, No. 2, 2012, pp. 197-208.

⑦ 李金明：《马六甲海峡与东南亚地区安全》，载《东南亚研究》2007年第6期，第26~32页。

去的沿岸国合作转变为包含和容纳域内外各方的多边合作机制。^①

上述研究从不同角度阐释了“马六甲模式”的成因。前两者聚焦沿岸国与使用国的互动，后两者强调地区机制及国际规则的影响。然而，这些研究大多秉持个体主义视角，只聚焦单一热点、机制和时段，着重描述治理的外在形式，鲜少总结其产生、运行和变迁的内在规律。本文认为，各安全议题、各层次行为体、各治理机制的系统性相互作用不能孤立割裂地看待，应立足于整体主义认识论，深研各方行为模式和互动路径。同时，本文着力挖掘东南亚的区域性特质，尝试对马六甲海峡的域内外国家间互动方式的特殊性进行理论化阐释。

“马六甲模式”是各方在共同治理目标下的相互作用促发次区域治理体系的结构变化在机制层面的投射。自上而下的国际治理与自下而上的地区治理在安全议题中往往彼此矛盾，国际力量的介入会侵蚀地区治理的有效性，地区力量的发展在很大程度上则是为了抵御过度的国际干预。然而，当代马六甲海峡的治理样态却反映出地区与国际治理力量同时保持较高水平、彼此协调的状态，能将域内外各方纳入共同安全体系之中，有效维护海峡的安全稳定。本文从海峡次区域国家间的权力结构出发，将国际和地区两个维度的互动作为逻辑起点，尝试搭建一个涵括各方的综合性分析框架。

二、权力结构重构：“马六甲模式”形成的动因

本文力图解释通常秉持迥异安全关切的海上通道沿岸国与使用国为何能在马六甲海峡的安全治理议题中协调协作，形成“马六甲模式”。追溯到理论层面，即聚焦于国际关系的经典议题——无政府状态下存在矛盾诉求的各方何以共同针对一个相对敏感的国际安全议题开展较为有效的地区安全治理。通过分析各方近二十余年的安全互动态势，本文提炼出“地区治理能力”和“国际参与的趋近程度”两个核心变量，将“马六甲模式”视为一种安全合作的机制化样态，是治理的地区化与国际化共同促发海峡次区域权力结构重构的结果。

^① Nazira Abdul Rahman, “Multilateralism in the Straits of Malacca and Singapore”, *Marine Policy*, Vol. 44, 2014, pp. 232-238.

（一）地区安全治理理论视域下的“马六甲模式”

地区安全治理的研究议程兴起于冷战后，指在特定地区内对某一安全议题开展的治理。从构词看，地区安全治理由“地区”“安全”和“治理”三个基本概念构成。地区是指由自然共同体和社会共同体构成的关系系统一体，作为实体性治理单元或观念性组织单位，存在本体论价值和功能性结构。^①安全是指国家在客观上不受威胁的状态和主观上免于恐惧的感觉。^②治理是指由一组公共和私人行为体在缺乏中央政治权威的情况下制定和执行有约束力的政策，协调各自利益及相互依赖需求的结构与过程。^③从议题看，地区安全治理可分别从“安全治理”与“地区治理”两个角度加以理解。安全治理是国际规则体系中的公共或私人、正式或非正式的不同权威对安全议题的协调、管理和规制，受规范约束并指向特定政策结果。^④地区治理是特定区域内各行为体共同管理地区事务的方式总和，通过创建公共机构、塑造公共权威、制定管理规则维持秩序，增进区域共同利益。^⑤因此，地区安全治理可以被界定为在特定区域内，由公共和私人行为体基于安全议题的相关性架构的安全话语和规范，他们以正式或非正式的协调性方式管理和规制安全议题，并导向特定政策结果。^⑥在二战后的国际实践中，特定区域内外国国家在能力与权限上的互动成为分析中小国家组成地区的安全治理现象的核心线索，尤以东南亚为典型代表。

促成地区安全治理的原因有很多。外因包括冲突预防及对和平的创建、维护和执行等传统诉求，在发展中国家较多的地区还包括防御域外干预的安全区域主义，以及恐怖主义和传染病等跨国安全威胁的新诱因。内因包括地

① 张云：《国际关系中的区域治理：理论建构与比较分析》，载《中国社会科学》2019年第7期，第186~203页。

② Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 2, 1952, p. 67.

③ Elke Krahnemann, "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 1, 2003, p. 11.

④ Emil Kirchner, "Regional and Global Security", in Emil J. Kirchner and James Sperling eds., *Global Security Governance: Competing Perceptions of Security in the 21st Century*, New York: Routledge, 2007, pp. 3-29.

⑤ 张云：《国际关系中的区域治理：理论建构与比较分析》，第186~203页。

⑥ Mark Webber et al., "The Governance of European Security", *Review of International Studies*, Vol. 30, 2004, pp. 3-26.

区政治精英对国家稳定和政权存续的诉求。从本质上看，作为一种区域性集体利益，国际社会无政府状态下的地区安全治理并不自发出现，而是需要有意愿、动机和能力的关键国家、区域霸权、域外大国和国际组织等参与建立、开发和维系。^①

“马六甲模式”是一种次区域安全治理的机制化反映。作为东南亚的次级地理区域，马六甲海峡次区域是一个以海峡为中心地理标的，由沿岸国、使用国、国际组织、航运公司、海盗团体等行为体之间的权力结构、制度框架、安全观念等要素共同组成的空间范围。对其开展的安全治理包括两方面内容。在海峡安全方面，安全治理具体体现为由沿岸国设立的海上巡逻(MSSP)、“空中之眼”联合巡航(EiS)及联合巡逻情报交流小组(IEG)共同组成的联合巡航框架。在船舶安保方面，安全治理具体体现为由沿岸国主导建立并有限度地吸纳使用国和非国家行为体参与的三方海上安全技术专家组合作论坛(TIEG Forum)、项目协调委员会(PCC)及航行援助基金(ANF)共同组成的合作机制。这些机制反映出域内外多个独立行为体基于航行安全议题的相关性，以正式或非正式的机制化方式协调、管理和规制海峡次区域安全事务的过程，他们通过建构安全话语规范干预纷争，减缓摩擦升级，力促海峡良治及周边稳定。

(二) 自变量：地区治理能力与国际参与的趋近程度

特殊的地理位置使海峡既具备国际贸易航线的经济优势，亦面临易受海盜袭扰的安全劣势。沿岸国对主权议题的敏感性与自身治理能力的不足之间存在紧张关系，与使用国之间亦有结构性矛盾，这体现在，使用国过度介入海峡事务会挤压沿岸国主权，导致二者长期处于动态博弈之中。有鉴于此，本文以安全治理的地区化与国际化为线索，提炼出“地区治理能力”和“国际参与的趋近程度”两个核心变量，以此反映域内外国家治理能力的此消彼长与治理权责的交融互动，并分析它们如何在地区及国际规则的作用下机制化地呈现为“马六甲模式”。表1对“地区治理能力”和“国际参与的趋近程度”所涉及的主要内容进行了概述。

^① Arie M. Kacowicz and Galia Barnathan, “Regional Security Governance”, in Tanja A. Börzel and Thomas Risse eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 302-303.

表 1 自变量指标表

变量	地区治理能力	国际参与的趋近程度
行为体	印度尼西亚、马来西亚和新加坡等沿岸国	美国、日本、中国、印度、澳大利亚等使用国
方式	掌握议程设置权，把控机制组建方式和方向	投入资金和技术参与具体议题
权限	决定域内外各方参与限度，在军事安全领域限制使用国参与，只接纳其资金和技术	平等享有机制运转和资金使用知情权，不参与联合巡航，无作用特别突出的国家
作用	管控治理资源，提出责任分摊方案	提供治理资源，与沿岸国优势互补、互利互惠

资料来源：笔者自制

一是治理的地区化。“地区化”的行为主体区别于国际体系、国家和个人等实体性治理单元构成的自然共同体，是由观念组织单元构成的社会共同体开展紧密互动与合作，逐渐发展成关系系统一体并实现区域一体化的过程。^①在本文的分析语境中，“地区化”主要指沿岸国推动海峡管理的属地化。印尼、马来西亚和新加坡三个沿岸国以地缘优势、国内稳定及国家自主意识的建立为前提，以保障主权和国家安全为共同目标，以自身为中心组建合作机制主导治理进程，围绕通行安全议题形成次区域治理的关系系统一体，通过掌握制度性权力促成海峡次区域权力形成新构型。在此过程中，沿岸国地区治理能力的提升是关键。

地区治理能力，是指沿岸国针对海峡安全议题进行的独立于外部世界的域内共同治理的能力。沿岸三国曾长期被殖民，二战后国家自我意识觉醒，为争取主权而与外部世界抗争，逐渐掌握了地区治理的主动权。它们治理能力的强弱，主要取决于领海主权观念、安全治理意愿、国家治理能力、共同合作意志及次区域共识。沿岸国地区治理能力越强，“马六甲模式”的机制化程度越高，模式越易形成，反之则反。

二是治理的国际化。“国际化”是货物、服务和人员的对等或不对等的流通不断增长的结果，其并不一定会减弱国家权力，但可以重新界定国家权力。^②美国、日本、中国、印度、澳大利亚等使用国以对海峡的高度依赖和

^① 张云：《国际关系中的区域治理：理论建构与比较分析》，第186~203页。

^② 彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，第16页。

彼此牵制为前提，为保障本国通行安全投入资金和技术来影响具体治理议题，并有限度地参与海峡机制化合作。使用国围绕治理议题形成的彼此间权力平衡，将促进海峡次区域权力结构的重构。在此过程中，使用国国际参与的趋近程度增强是关键。

国际参与的趋近程度，描述的就是这种使用国投入资金、技术或建立机制，有限度地平等参与海峡治理事务的程度。海峡安全具有国际属性，使用国参与治理即是在确保本国通行安全与成本投入之间寻求平衡，在无阻碍通过与尊重沿岸国主权及国际规则中摸索分寸。国际参与的趋近程度是衡量治理辐射的范围、层次、领域及方式的指标，其高低取决于使用国参与治理的方式、深度及与沿岸国的互动形式。当一定数量的使用国均以类似方式参与治理时，由于各国的介入程度相对平均，没有作用特别突出的国家，“马六甲模式”的运行效果也就越好，模式越稳固，反之则反。

（三）因果机制：次区域权力结构重构与“马六甲模式”的形成

“马六甲模式”的形成体现为安全治理的地区化与国际化共同促发海峡次区域权力结构的重构。为疏解域内外行为体安全关切之间的潜在矛盾，沿岸国提升地区治理能力以获取制度性权力，使用国通过有限度地平等参与治理事务以形成权力平衡。这种以沿岸中小国家为核心、以国际和地区主要使用国为外围的次区域权力新构型，在地区及国际规则的作用下固化为“马六甲模式”这种机制化治理形态，在一定程度上疏解了海峡安全悖论。图2直观展示了这一权力结构的重构过程。然而，权力结构的重构亦具有阶段性、脆弱性和特定的议题属性，随着外部安全环境的变化，“马六甲模式”的稳定性及可持续性可能受到冲击。

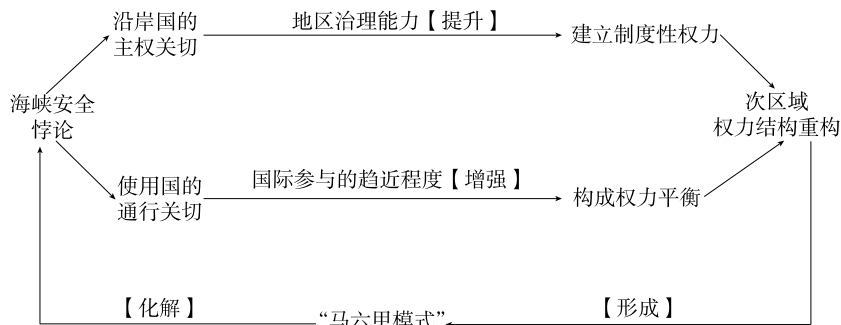


图2 “马六甲模式”形成的因果机制

资料来源：笔者自制

制度性权力是国家依托正式或非正式制度影响其他行为体实践及国家间关系的权力。^① 制度是权力的来源和隐性表现形式，^② 能反映权力关系，限制权力运行，并为权力的存在提供基础。^③ 中小国家获取的权力资源多是通过制衡大国博弈获得的制度性权力。在马六甲海峡的安全议题中，美、中、日、印、澳等使用国的结构性矛盾为沿岸国居中协调和主导治理进程提供了契机。通过开展独立于外部世界的域内共同治理，沿岸国得以建立以自身为中心的机制框架，获取制度性权力，并借制度的力量提升自身的地区治理能力。沿岸国凭借制度性权力主导治理进程，对其他利益相关方产生支配性或限制性影响，以正式或非正式的制度、规则和框架设计治理议题和议程，并将各方纳入具体治理项目，引导它们发挥所长并规制其行为。

权力平衡是国际或区域体系内各国的权力分布处于彼此相近、相对稳定又相互制约的状态。^④ 在安全治理模式形成的过程中，海峡主要使用国陆续以有限度地投入资金及技术的方式参与其中，它们的实力投入程度和参与方式相近，慢慢形成了这种彼此平等、相对稳定又相互制约的平衡态势。大国倾向于在涉及中小国家核心利益的问题上适当放权，以换取它们对本国在国际体系中主导地位的顺从。因此，大国虽在实力和能力上具有优势，但仍会认可和接受中小国家对特定议题的主导。^⑤ 这种域内外互动方式在海峡治理议题中叠加作用，将促使不同使用国陆续以类似的方式、权限和作用参与海峡安全事务，任一大国都不会因影响力过大而侵害沿岸国主权安全。同时，使用国有限度地平等参与由沿岸国主导的治理，还是以低成本换取本国长期通行安全的理性选择。沿岸国亦可在维护本国主权的基础上吸收更多使用国的资金和技术等治理资源，以促各方达至共赢。

沿岸国获取的制度性权力和使用国之间的权力平衡共同促成海峡次区域

① 阿诺德·沃尔弗斯：《纷争与协作——国际政治论集》，于铁军译，世界知识出版社2006年版，第101页。

② Stefano Guzzin, “Structural Power: The Limits of Neo-realist Power Analysis”, *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993, p. 452.

③ David Baldwin, “Power and International Relations”, in Walter Carlsnaes *et al.* eds., *Handbooks of International Relations*, London: SAGA Publications Ltd., 2013, p. 290.

④ Michael Barnett and Raymond Duval, “Power in International Politics”, *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, p. 40.

⑤ 布兰特利·沃马克：《非对称与国际关系》，李晓燕、薛晓芃译，上海人民出版社2020年版，第1、17、11页。

权力结构的重构。沿岸国依托制度性权力掌握话语权及规则制定权，是治理进程的核心。使用国间形成的权力平衡则能使它们以参与者的身份维护通行权益。立足于结构现实主义的底层逻辑，次区域权力新构型即在此过程中逐步形成。首先，国家以生存安全为目的，以权力为追求安全的手段。^① 沿岸国关注主权及领海安全，使用国关心通道畅通及地区稳定，双方开展权力互动的目标均是保障各自的核心安全关切，而非追求绝对权威。其次，无政府状态下，体系结构决定国家行为，而结构则由单元的排列方式决定，随单元能力分配而变，对单元行为产生约束性和支配性影响。^② 在海峡治理议题中，域内外国家的能力分配和由此产生的实力对比主要是基于各方立足治理意愿的不同力量投入，并由此决定各方在围绕这一特定议题形成的国家关系结构中的位置。与国际体系结构不同的是，沿岸国在海峡治理议题中的力量投入更占优势，使用国则出于对成本和收益的考虑而居于辅助角色，这是次区域权力新构型形成的基础。再次，结构通过改变单元间的能力分配而变，改变结构是克服结构影响力的唯一方法。^③ 海峡治理的次区域权力新构型是域内外行为体实际力量投入新对比的外在反映。有鉴于此，马六甲海峡域内外国家在近几十年间围绕治理议题出现的权力结构的能动性调整，可被视为结构现实主义理论在次区域层面的创新性应用。沿岸国在此过程中获取的制度性权力与使用国间形成的权力平衡互为支撑，前者是后者的前提，后者为前者创造施展空间，双方原有的安全关切张力由此得到一定缓解，合作得以长期存续。

以此为基础，海峡次区域权力新构型又在国际及地区规则的适宜环境下固化为“马六甲模式”。地区规则是指东南亚空间地理范围内国家间的合作传统、规范性互动方式及普遍行为准则，国际规则指全球海洋治理议题牵涉的国际组织、公约、机制等规范性框架。维护海峡及周边环境的战略稳定是国际社会的共同目标。在东南亚机制化合作的良好传统及《公约》规定的“过境通行原则”和“域内外责任分摊原则”等的规制下，沿岸国与使用国先组建临时性治理安排，再建立正式机制，最终促使各方实现利益协调。同时，沿岸国与使用国的斗争、博弈、折冲、妥协亦非孤立发生，而是受制并

① 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海世纪出版集团2008年版，第117~121、134页。

② 同上，第69、73、76、84~86、99、103~104页。

③ 同上，第74、115、117页。

作用于地区及国际环境。当代良好的规则体系能疏解各方潜在的紧张关系，折射出特定安全议题与全球及地区多层次场域的相融共进。

“马六甲模式”有助于缓解海峡域内外国家间的安全悖论，推动各方实现优势互补与良性互动，舒缓传统及非传统安全压力，维护海峡整体战略环境稳定，形成多方共赢局面。该模式囊括与航行安全议题相关的几乎所有行为体，推动各方权力资源的流动与转化，疏解沿岸国主权及管辖权与使用国通行权益的内生性紧张关系，从而完成了区域及国际规则的本土化实践。

三、治理的地区化：沿岸国提升治理能力以掌握制度性权力

沿岸国将维护主权及国家安全作为核心关切，统一目标，凝聚共识，防止海峡通行议题被过度国际化。通过将濒临海上通道的地缘优势转化为治理优势，沿岸国得以弥补实力及经验的不足，以自身为连接各方的机制中心，由此获取制度性权力，并以东南亚地区合作规范和《公约》规则作为合法性来源组建双层合作机制，开展内外有别、有限开放的次区域治理。

（一）主权及国家安全是沿岸国的核心关切

新加坡、马来西亚和印度尼西亚三国的治理目标经历了由异趋同的过程。它们在地理上钳夹海峡，在历史上曾被殖民，均具有较强的国家自主意识，建国之初甚至围绕海峡水域划界发生争端。印尼曾依据“群岛原则”将海峡内水域划为本国领海，主张大陆架等同于专属经济区；新加坡要求限制“群岛原则”，主张将专属经济区等同于领海；马来西亚将领海范围设定为12海里，反对将大陆架等同于专属经济区。^①然而，当海峡议题面临被使用国介入的压力时，三国快速解决了内部纷争，并于1971年11月6日宣布共同管理海峡。^②1977年3月，三国签署航行协议，反对海峡国际化。^③此后，三国一致将维护国家主权、领海安全及对海峡覆盖水域的管辖权确定为核心目标，共同成为当代海峡安全治理的主要推动力量。

^① 龚迎春：《马六甲海峡使用国合作义务问题的形成背景及现状分析》，载《外交评论》2006年第1期，第88~94页。

^② Michael Leifer and Dolliver Nelson, “Conflict of Interest in the Straits of Malacca”, *International Affairs*, Vol. 49, No. 2, 1973, pp. 190-203.

^③ 于昕：《马六甲海峡法律环境初探》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2010年第3期，第44~48页。

地区治理能力的提高有助于维护沿岸国的主权及国家安全。21世纪初,美国曾试图在马来西亚和新加坡开辟全球反恐“第二战场”,^①并于2004年4月借“地区海事安全倡议”(RMSI)尝试向马六甲海峡派兵缉拿恐怖分子。这促使沿岸国在这一时期密集发声,明确反对域外军事介入,只接受资金、培训、信息共享和物资援助。同时,沿岸国还加强了彼此间合作,以提高地区治理能力,探索新的海峡治理模式。时任马来西亚总理巴达维(Abdullah Ahmad Badaur)和副总理纳吉布(Najib Tun Razak)在这一时期多次表示,马来西亚将自主承担海峡治理责任,反对美日等域外军事力量进入海峡协助巡逻;时任印尼国防部部长苏达尔索诺(Yuwono Sudarsono)表示,他国只能提供技术协助,美日等国参与海峡安保的前提是尊重沿岸国主权;新加坡亦表示,域内外的合作治理务须以尊重沿岸国主权和海洋法为前提。^②此后,沿岸国维护主权及国家安全的核心关切更趋一致,逐渐从过去海洋事务的被动维权者转变为主动治理者,通过提高自身地区治理能力抑止使用国对海峡施加过度影响。

(二) 权力结构特征: 沿岸国获取制度性权力

沿岸国通过获取制度性权力,将自身塑造为连接各方的机制中心。它们掌握具体议程和议题的设置权,把控安全机制的组建方式和发展方向,并在此基础上决定各方的参与限度,抑止使用国主导或参加联合巡航,而只接受它们以投入资金和技术的方式进行辅助。同时,沿岸国还统筹资金的使用,设计各个治理项目的责任分摊方案,主导推进合作进程。

一是设置议题议程,把控合作方向。海峡安全治理的一般步骤为先制定规则,再进行功能性治理,最后形成合作机制。沿岸国是各阶段的议题设置者和进程推动者。基于《公约》规定的“过境通行原则”,沿岸国在20世纪80~90年代主导了功能性领域治理,于1981年建立“通航分道制度”,^③并于1998年12月1日实行“强制船只报告制度”。^④进入21世纪后,沿岸国

^① John Gershman, “Is Southeast Asia the Second Front?”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, 2002, pp. 60-74.

^② 参见《印尼防长:中美日可用设备与技术协防马六甲海峡》,中国新闻网,2005年12月16日, <http://www.chinanews.com/news/2005/2005-12-16/8/665888.shtml>;《马新强调马六甲海峡安全措施须尊重沿岸国家主权》,中国新闻网,2005年6月5日, <https://www.chinanews.com.cn/news/2005/2005-06-05/26/582788.shtml>。

^③ 《联合国海洋法公约》,海洋出版社2014年版,第38、46页。

^④ 王云煌:《马六甲海峡及新加坡航道强制报告系统》,载《世界海运》2000年第3期,第8~10页。

将海峡治理划分为巡航、航道整治和筹资等多个关键领域，并为各领域设置核心议程。2004年7月20日，沿岸三国海军开启联合巡逻，2005年吸收泰国加入。^① 这些合作实践为海峡治理设定了明确且具体的阶段性进阶方向。

二是决定各方参与限度，组建双层机制。三国联合巡航框架的成员国仅包含沿岸国，旨在维护其主权安全及管辖权。域内外合作机制通过广泛吸收使用国的资金和技术，平衡成本及收益，显著改善了中小国家因实力不足导致的治理效率低下等问题。沿岸国通过这两组机制管控海峡安全议题，尤其是将域外国的参与严格限制在治理能力建设、信息交流和培训等特定领域。^② 三国联合巡航框架和域内外合作机制相互助益，共同形成有限开放、内外有别的双层安全治理体系，呈现结构性和层级化特征，既有助于避免单一域外大国的过度介入，又能促进沿岸国与使用国之间的良性互动。表2对此进行了总结。

表2 域内外国家在不同机制中的参与限度

机制	合法性来源	对域外国介入的态度	吸收成员国的标准
三国联合巡航框架（MSP）	过境通行原则	封闭	排他
域内外合作机制（CM）	域内外责任分摊原则	开放	包容
双层安全治理模式	上述二者	有限开放	内外有别

资料来源：笔者自制

三是管理资金及项目，保障机制有效运转。在2006年9月18日至20日举行的第二届“加强海峡安全、安保和环保会议”上，沿岸国提出海峡治理成本分摊的“一揽子融资方案”，并设立项目协调委员会。^③ 方案最初由六个项目组成，沿岸三国每国各提两项（见表3）。2008年4月1日，沿岸三国组建“航行援助基金”（ANF）和“航行援助基金协调委员会”并轮流管理，鼓励域外利益相关方自愿为治理提供辅助性设施及资金支持。沿岸国严格监督各个项目的实施，分阶段、有重点地控制治理资源从获取到使用的各个环节，

① 《新加坡建议马新印泰继续合作反恐》，载《光明日报》2016年4月24日，第5版。

② Joshua Ho, “Enhancing Safety, Security, and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore: The Cooperative Mechanism”, pp. 233-247.

③ “Kuala Lumpur Statement on Enhancement of Safety, Security and Environmental Protection in the Straits of Malacca and Singapore”, IMO/KUL 1/4, September 20, 2006, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

将海峡安全合作引向系统化和规范化。^① 在 2009 年 9 月 4 日至 6 日举行的第三届会议上，三国提出资金适用范围、独立审计制度、向赞助方提交年度报告、依据工作计划给付资金等具体措施，全流程管理资金的筹措及使用。^②

表 3 海峡合作的“一揽子融资方案”

序号	1	2	3	4	5	6
提出方	马来西亚	马来西亚	新加坡	新加坡	印度尼西亚	印度尼西亚
内容	清除 11 艘沉船	建立“有害危险品应急响应中心”，提升各国准备及反应能力	对 300 吨以下的船舶施行“B 级船舶自动识别系统应答器”示范项目	建立潮汐、洋流和风向的测量系统	更换和维护海峡内 22 种航行辅助设备	更换在 2004 年海啸中损坏的 7 种航行辅助设备
费用 (万美元)	630	350	9.9	77.44	2820	260
时限 (年)	5	2	1.5	6	10	未说明
项目捐资方		中国与美国于 2006 ~ 2007 年表示兴趣，评估治理能力需求，提供阶段化方案；澳大利亚于 2007 年起参与	日本政府和韩国于 2007 年起提供援助；澳大利亚于 2007 年起参与	中国于 2006 年表示兴趣	日本政府和韩国于 2007 年起提供援助	中国于 2006 年承担项目全部费用
其他捐资方的参与方式	(1) 日本财团承担 ANF 最初 5 年用于维护和维修航行辅助设备的 1/3 费用，为现场勘察资助约 140 万美元；(2) 德国派遣专业技术人士与沿岸国交流经验，分享信息系统；(3) 韩国承诺为 ANF 捐款 10 万美元；(4) 印度分享其在安全和环保领域的专业技术；(5) 英国表示支持并探索协助方式；(6) 巴拿马向沿岸国提供其船国旗的更多信息；(7) 国际航运商会 (ICS) 提供专业技术支持沿岸国；(8) 国际独立油轮船东协会 (INTERTANKO) 提供工业部门观点；(9) 国际油轮船东污染联合会有限公司 (ITOPF) 提供其在石油泄漏反应方面的专业知识和有关石油泄漏导致潮汐反应的信息；(10) 希腊捐款 100 万美元设立国际海事组织信托基金；(11) 阿联酋向 ANF 捐款 10 万美元；(12) 中东航行辅助机构 (MENAS) 向 ANF 捐款 100 万美元					

资料来源：笔者根据相关资料自制

^① 《新加坡首次领导维护马六甲海峡航行安全》，新华网，2013 年 4 月 5 日，http://sg.xinhuanet.com/2013-04/05/c_124542175.htm。

^② “The Cooperative Mechanism between the Littoral States and User States on Safety of Navigation and Environmental Protection in the Straits of Malacca and Singapore”, IMO/SGP 2.1/1/Rev.1, September 4, 2007, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>。

（三）在“马六甲模式”中的作用：组建合作机制并主导治理进程

沿岸国主要通过如下方式行使制度性权力以主导治理进程：通过设置会议机制保证各方定期接触，设立专门委员会处理日常事务，建立相对稳定的资金和技术来源维持治理模式的长期运转。其中，沿岸国组建的内层机制聚焦于巡航及安保，沿岸国与使用国共同组建的外层机制着眼于航道修缮及经济技术（见图 3）。二者共同促进沿岸国治理能力的提升，使沿岸国长期处于海峡次区域治理结构的中心，其作用和地位不易被外围使用国的功能性参与稀释或取代。此框架的长期存续和持续起效亦将巩固沿岸国的制度性权力，使各方达到“斗而不破”的动态平衡状态。

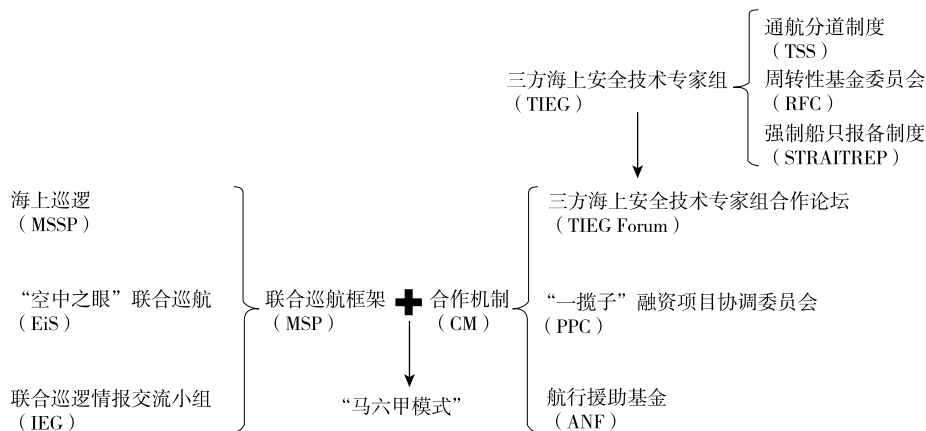


图 3 “马六甲模式”的分支机制

资料来源：笔者自制

内层联合巡航框架是“马六甲模式”的内核，体现出沿岸国较强的机制设计、营建及管控能力。基于共同的主权关切，沿岸国首先通过召开会议和签署协定的方式形成合作雏形，继而开展定期海空巡逻，并严格控制参与方数量。该机制是在 21 世纪初海盗数量激增及“九一一”事件后美国等域外国力图介入马六甲海峡治理事务的压力下形成的。2004 年 7 月 20 日，三国的 2000 余名海军组建 MSP 专门负责海峡巡逻，但这些军事人员仍分属各国

司令部。^① 此后，该机制继续致力于打击走私、海盗及防范恐怖袭击事件，^② 并建立 24 小时热线共享海盗跨境讯息。^③ 2005 年 9 月 13 日，“空中之眼”联合巡航机制建立，吸纳泰国加入，并突破此前各国各自为政的局面，四国首次以共同编队巡航，在尊重各国主权的基础上，强调人事安排与调动须由四国共担责任。^④ 这提升了治理的机制化水平，增强了各国的协同度。此后，该机制又逐步形成标准化、规范化和制度化的操作流程。2006 年 4 月，马六甲巡逻联合协调会将名为“MALSINDO”的海上巡逻正式改为“Malacca Strait Patrols”（简称 MSP），并签署“标准作业程序”，增加沿岸国在各自主权内水域行使“紧急追捕”的权利，^⑤ 这体现了对合作程序的进一步规范。自此，包括海上巡逻、“空中之眼”联合巡航及联合巡逻情报交流小组三部分的 MSP 框架正式成型。马六甲海峡曾是海盗多发地，MSP 框架在形成之初即有效遏制了马六甲海峡的海盗袭击。2006 年，海盗袭击事件降至 239 起，较 2004 年和 2005 年分别下降 27% 和 13%，^⑥ 使马六甲海峡摆脱了 21 世纪初被贴上的“具有战争风险”的标签。^⑦

外层合作机制是“马六甲模式”的外延，体现出沿岸国在治理领域的融资能力。该机制结构完整，资金和技术等资源充足，参与方数量较多，有助于沿岸国调动资源、平衡矛盾、统筹协调。其雏形是沿岸国在 20 世纪 80 年代组建的航行安全技术专家组，^⑧ 包括通航分道制度、周转性基金委员会和

① 《新、马、印尼三国联手维护马六甲安全》，新华网，2004 年 7 月 16 日，<http://news.sohu.com/20040716/n221039095.shtml>。

② Shishir Upadhyaya, “Malacca Strait Security Initiative: Potential for Indian Navy’s Participation in the Evolving Regional Security Environment”, *Maritime Affairs*, Vol. 5, No. 2, 2009, pp. 47-67.

③ 《马六甲海峡海盗攻击日益猖獗 三国将联合防治》，中国新闻网，2004 年 10 月 9 日，<https://www.chinanews.com.cn/news/2004/2004-10-09/26/491844.shtml>。

④ 《印尼防长：中美日可用设备与技术协防马六甲海峡》，中国新闻网，2005 年 12 月 16 日，<http://www.chinanews.com/news/2005/2005-12-16/8/665888.shtml>。

⑤ Terence Lee and Kevin McGahan, “Norm Subsidiarity and Institutional Cooperation: Explaining the Straits of Malacca Anti-Piracy Regime”, pp. 529-552.

⑥ “Optimism as Piracy Attacks Fall for Third Year in a Row”, Commercial Crime Services, 2006, <https://www.icc-ccs.org/index.php/372-optimism-as-piracy-attacks-fall-for-third-year-in-a-row>.

⑦ 《新加坡建议马新印泰继续合作反恐》，载《光明日报》2016 年 4 月 24 日，第 5 版。

⑧ Yee Cheok Hong, “The TTEG on Safety of Navigation: How It has Evolved, What It is, What It has Achieved and What are the Plans for the Future”, IMO/KUL 1/INF.29/1, September 19, 2006, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

强制性船只报告制度三个分支。^① 进入 21 世纪后，面对海盗等非传统安全威胁陡增的现实情况，沿岸国逐步组建海上安全技术专家组合作论坛（TIEG Forum）、项目协调委员会（PCC）、航行援助基金（ANF），三者共同组成 CM。CM 代表了机制运作的更高水平。一是形成域内外各方的共同行为准则。2005 年 8 月举行的第四届沿岸三国部长级会议规定，沿岸国是航行安全和环保等事项的主要责任国，海峡内开展的各项安全治理措施须遵守国际法，不得侵犯沿岸国主权，使用国及国际机构亦应发挥协调作用。^② 二是明确各方权责划分。此次会议通过的《雅加达声明》强调，海峡虽为国际航道，但沿岸国对海峡内水域拥有主权，并对海峡安全负有主要责任；同时欢迎使用国提供治理援助，协助沿岸国开展航运能力建设、信息交流、培训和技术转让等。^③ 具体包括建立周期性会面机制、升级信息交换渠道、加强共同海域意识、扩大操作性合作安排、加强 MSP 框架与 CM 机制的联动与互补，以及邀请国际海事组织为各项治理内容提供援助等。^④ 三是围绕技术交流、项目推进和资金筹措等具体领域建立分支机制。在 2006 年 9 月 18 日至 20 日举行的第二届“加强海峡安全、安保和环境保护会议”上，沿岸三国的海事部门高官和技术专家组成技术专家组合作论坛，提出“一揽子融资方案”，鼓励使用国和其他利益相关方认领愿意投入资金的项目，并组建 ANF。^⑤ 四是深化和细化具体合作流程。在 2007 年 9 月 4 日至 6 日举行的第三届会议上，沿岸国与使用国正式启动 CM，并对其运作流程、职权范围和规则等内容做出详细规定。^⑥ 2008 年 5 月 27 日，时任马来西亚交通部

① Nazira Abdul Rahman, “Multilateralism in the Straits of Malacca and Singapore”, pp. 232-238.

② “The Batam Joint Statement of the 4th Tripartite Ministerial Meeting of the Littoral States on the Straits of Malacca and Singapore”, Batam, Indonesia, August 1-2, 2005, IMO/SGP1/INF.3, Annex 3, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

③ Joshua Ho, “Enhancing Safety, Security, and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore: The Cooperative Mechanism”, pp. 233-247.

④ 《马六甲和新加坡海峡安全会议举行 中国派代表团》，中国新闻网，2005 年 9 月 7 日，<http://www.chinanews.com/news/2005/2005-09-07/8/622639.shtml>。

⑤ Joshua Ho, “Enhancing Safety, Security, and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore: The Cooperative Mechanism”, pp. 233-247.

⑥ “Singapore Statement on Enhancement of Safety, Security and Environmental Protection in the Straits of Malacca and Singapore”, IMO/SGP 1/4, September 6, 2007, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

翁诗杰 (Ong Tee Keat) 在三国海事官员参加的论坛上正式宣布 CM 启动实施。^①

四、治理的国际化：使用国平等参与以维系彼此权力平衡

使用国将过境通行安全作为核心关切，在不威胁沿岸国主权的前提下利用机制渠道积极表达诉求，以较低成本维护通行安全。它们参与治理的方式类似、程度相近，围绕海峡安全议题形成彼此间的权力平衡。以《公约》规定的“过境通行原则”与“域内外责任分摊原则”为合法性来源，使用国有限平等地参与机制，有助于海峡次区域治理模式的成型、固化和起效。

(一) 过境通行安全是使用国的核心关切

使用国的核心治理目标经历了一个逐渐清晰化的过程。海峡的稳定性牵涉美国、中国、日本、印度、澳大利亚、韩国等主要使用国的利益，应对传统及非传统安全威胁，保障通行安全是这些国家长期追求的核心目标，但对这一目标的表述却经历了一个逐步具体化的过程。在第三届联合国海洋法会议召开初期，美苏等海洋大国为了从法律上消除导致自由通行受限的可能，^②主张将军舰在用于国际航行的领海海峡的自由通过与领海宽度最大值拓展至 12 海里两个议题捆绑成“一揽子”协议。^③经与沿岸国多次协商，美国从坚持海峡内水域必为公海，^④转变为仅强调本国军用及民用船只在海峡无阻碍通过。^⑤苏联的核心主张则从强调海峡的国际属性，^⑥调整为仅坚持维护使

① 《马新印尼三国正式开始实施马六甲海峡合作机制》，中国网，2008 年 5 月 28 日，http://www.china.com.cn/international/txt/2008-05/28/content_15519794.htm。

② Christos L. Rozakis and Constantine A. S. Tephano, *The New Law of the Sea*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1983, pp. 59-66.

③ 苏联科学院国家和法研究所海洋法研究室：《现代国际海洋法》，吴云琪、刘楠来、王可菊译，天津人民出版社 1981 年版，第 250 页。

④ 罗祥文：《国际法上的海峡通行制度》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》1986 年第 4 期，第 119~126 页。

⑤ Ann Hollick, *U. S. Foreign Policy and the Law of the Sea*, Princeton: Princeton University Press, 2017, pp. 271-273, 293-294.

⑥ 《马六甲海峡》，人民日报国际资料组编：《内部资料（机密）》第 55 期，1972 年 6 月 30 日，第 5 页。

用国过境通行安全与自由。^① 日本也从主张海峡议题国际化，^② 转变为积极参与马六甲海峡治理并一度建立“一国援助体制”。^③ 鉴于此，英国充分利用其作为海洋使用大国及马六甲海峡沿岸区域殖民宗主国的双重身份，兼顾域内外国家的核心诉求创设“过境通行原则”，妥善化解了双方的通行权益之争。^④ 可见，通过对安全目标的提炼、排序、重述和重组，各使用国的核心治理目标逐步清晰具体并渐趋统一，即从坚持海峡内水域的公海属性，转变为依托《公约》规则确保本国享有过境通行权益。^⑤

使用国参与治理的方式和程度的趋近，使它们能以较低成本共同确保通行安全。海盗及武装劫船等非传统安全威胁具有一定的不可控性，使用国间固有的结构性矛盾及潜在竞争亦会阻碍通行安全。依托海洋法规体系，使用国的相互牵制及对海上通道的共同依赖，使它们在当代更倾向于以资金和技术参与治理，利用现有渠道表达安全诉求，避免因大国竞争或某一大国的过度介入冲击海峡安全。在治理进程中，沿岸国设置了通航分道、船只报备、航道基础设施建设及资金筹措等机制，搭建了域内外国家之间的沟通渠道，并确保了信息透明度。使用国则依托这一平台分割和细化具体合作项目，贡献捐资方案。这种域内外互动方式有助于各方明确彼此的政策和行为意图，减少因信息不对称带来的不确定性和不安全感，缓解国家间可能的战略误判，促使各方针对海峡安全议题生发出更为趋同的安全认知，从而改善通行条件和安全环境。

（二）权力结构特征：构建彼此间的权力平衡

使用国通过构建彼此间的权力平衡，共同成为治理的外围推动力量。一方面，各使用国形成相对稳定的权力关联，治理中不存在作用特别突出的国家。另一方面，域外各方参与治理进程将促进沿岸国与使用国的优势互补和治理机制的稳定运转。同时，非政府组织和航运公司等更为多样的域外行为

① 路易斯·B·宋恩等：《海洋法精要》，傅岷成等译，上海交通大学出版社2014年版，第125页。

② 人民日报国际资料组编：《领海权问题资料》。

③ Alice Ba, "Governing the Safety and Security of the Malacca Strait: The Nippon Foundation between States and Industry", pp. 252-277.

④ 《领海·海峡·群岛》，人民日报国际资料组编：《关于第三次海洋法会议（三）》，1974年，第17页。

⑤ 关于过境通行制度的具体形成过程参见范佳睿：《马六甲海峡过境通行制度形成过程中的博弈及其启示》，载《东南亚研究》2021年第5期，第53~74页。

体的加入亦有助于纾解域内外国家间的原有矛盾，巩固海峡次区域权力新构型。

一是使用国相互牵制、平等享权、共担责任。因沿岸国对使用国的机制参与权限有所限制，致使任一使用国都无法直接介入海峡事务或对其施加排他性影响。这使原本存有潜在竞争关系的各使用国在议题参与的程度与权责划分上形成相互牵制并实现动态平衡，从而抵消了大国博弈对海峡安全的部分消极影响。2007年9月，沿岸国提出财务透明和问责制等资金管理方案，设立“航行援助基金委员会”践行工作计划、年度报告、独立审计制度等举措，确保了使用国对机制运转和资金分配享有平等的知情权。^① 这些做法将加强各使用国间的相互牵制，提升各方的安全感和参与感。

二是使用国与沿岸国优势互补、减少内耗、互利互惠。使用国的有限参与能够弥补沿岸国治理能力不足的弊端，落实安全目标，并将使用国介入海峡事务的意愿导正至合理区间，促进机制稳健运转。一方面，使用国均不参与联合巡航，充分尊重沿岸国的主权，MSP机制的成员始终控制在沿岸的三至四个国家。^② 另一方面，使用国又能在合作机制中平等自愿地选择本国参与的项目类别，自主决定资金投入比重，以此影响治理事项的优先排序。2006年9月，沿岸国基于《公约》第43条“探索促进用于国际航行海峡的周边国家与使用国间的合作，以建立、维护和改善航行安全，预防、减少和控制环境污染”的规定，^③ 同意与使用国共同组建CM。^④ 针对沿岸国的“一揽子融资方案”，中美等使用国均承担一定份额，内容覆盖导航辅助设备、潮汐和洋流、风向测量系统及有害危险品应急响应中心等。2013年4月4日，新加坡首次担任ANF协调委员会的主席国，当年，中国、韩国和阿

^① “The Cooperative Mechanism between the Littoral States and User States on Safety of Navigation and Environmental Protection in the Straits of Malacca and Singapore”, IMO/SGP 2.1/1/Rev.1, 4 September 2007, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

^② 《印尼防长：中美日可用设备与技术协防马六甲海峡》。

^③ United Nations Convention on the Law of the Sea, *supra* note 4, art. 43.

^④ Leonardo Bernard, “The Cooperative Mechanism in the Straits of Malacca and Singapore”, H. Nordquist, John Norton Moore, Robert Beckman and Ronán Long eds., *Freedom of navigation and Globalization*, Leiden and Boston: Brill Nijhoff, 2015, Center for Oceans Law and Policy Series, Vol. 18, p. 196.

联酋等均承诺捐款。^① 截至 2013 年，ANF 已获得超 1530 万美元捐款，“一揽子融资方案”也从原来的 6 个项目拓展为 8 个。^② 截至 2020 年，ANF 已获得 2300 万美元捐款。基于捐资比例，使用国已围绕航行安全议题形成了相对稳定的权力平衡（见图 4）。

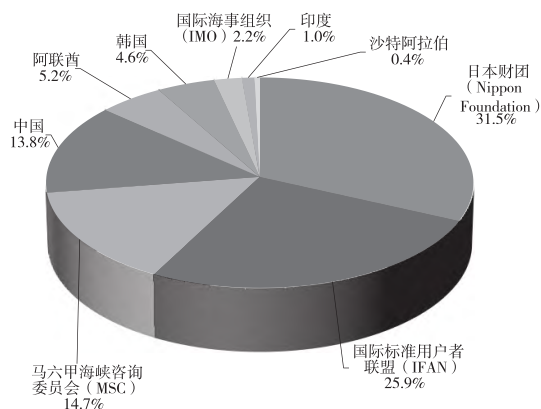


图 4 2020 年“航行援助基金”的资金构成

资料来源：马六甲海峡咨询委员会执行董事长长松健吉 (Kenji Nagamatsu) 在 2021 年马六甲海峡国际研讨会上的发言。参见 Kenji Nagamatsu, Malacca Strait Council (MSC)’s Cooperation for Marine Environmental Protection in the SOMS Executive Director, 10th International Conference on The Straits of Malacca (SOM), November 25, 2021, Kuala Lumpur

三是非国家行为体的加入有助于促成次区域权力新构型。在“马六甲模式”的发展过程中，以东盟为中心的既有区域合作框架、各类国际涉海机制，以及航运公司、行业协会和大型财团等非国家行为体亦是积极的推动力量。非国家行为体是从事跨国活动的非主权国家团体，包括以国家为成员的组织 and 来自一国以上的个人和私人团体组成的非政府组织。^③ 非国家行为体的出现能弥补全球治理体系失灵、重叠和领域分布不均等问题。作为一条国

① 《新加坡首次领导维护马六甲海峡航行安全》，新华网，2013 年 4 月 5 日，http://sg.xinhuanet.com/2013-04/05/c_124542175.htm。

② 《保障航行安全需深化国际合作（国际视点）》，载《人民日报》2013 年 6 月 25 日，第 21 版。

③ Charles Kegley and Eugene Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, Boston and New York: Bedford/St. Martin’s, 2004, p. 19.

际通道，马六甲海峡的航行安全受主客观多层次因素的影响，需各类行为体共同保障。以国际航运商会、国际独立油轮船东协会、国际油轮船东污染联合会有限公司、中东航行辅助机构和国际运输工人联盟等为代表的非国家行为体能为马六甲海峡的治理提供资金和技术支持。^① 它们的加入将增强“马六甲模式”的整体性和问题导向性，削弱国家中心主义倾向，稀释海峡域内外国家的内生性紧张关系，因而成为沿岸国与使用国之外的另一股补充性力量，推动次区域权力新构型的形成。

（三）在“马六甲模式”中的作用：投入资金和技术影响治理议题

通过平等且自愿地选择本国是否参与项目，自主决定资金及技术的投入比重，以及通过物质支持辅助性的影响治理事项的优先级排序，使用国在马六甲海峡的治理进程中逐渐形成了权力平衡。在使用国的配合下，由沿岸国设定的治理目标基本得以落实，双方的安全诉求均得到满足。同时，稳定和充足的资金来源也使海峡的航行安全环境在短时期内得到显著且可持续地改善。

在合作初始阶段，日本与沿岸国开展了航道治理，建立“一国援助体制”。由于对海运和资源进口的深度依赖，日本成为二战后最早参与马六甲海峡治理的域外国，其示范效应促使他国陆续参与治理合作，潜在推动了使用国间权力平衡结构的形成。日本的参与始于资金援助和技术合作，最初以“咨询委员会”（MSC）为载体，主要承担航道营建工作。MSC获得的资助大部分来源于日本财团（Nippon Foundation），少部分来源于日本海洋基金会、日本政府及相关行业协会。1968~2005年间，日本通过MSC向马六甲海峡提供约1.13亿美元的援助。^② 截至2007年，日本已累计为海峡提供超1.3亿美元的援助，后又花费年均约50万美元用于导航辅助设施的维护。^③

^① Peter Hinchliffe, “Owning or Operating Ships Using or Transiting the Straits”, IMO/JKT 1/INF.17, September 7, 2005; John Bainbridge, “Protection of Seafarers in the Straits”, IMO/JKT 1/INF.18, September 7, 2007, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

^② H. Hariyogi, “The Revolving Fund Committee: How It has Evolved, What It is, What It has Achieved and What are the Plans for the Future”.

^③ Hiroshi Maruyama, “Japan’s Perspective as a Major User State: Our Contributions and a Framework for International Cooperation”, IMO/JKT 1/INF.15, September 7, 2007, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

此后，日本主要以双多边并用的方式为沿岸国提供资金援助，如为信息共享中心提供资金，免费为印尼提供巡逻艇，建立“海上劫持警报与传播追踪系统”，并派遣官员到雅加达进行反海盗培训等。^① 日本财团作为日本国内的非政府组织深度参与马六甲海峡治理，打破了过去以国家为主体的固有治理形式，成为治理的“倡导者”“资助者”和“规范提出者”，并作为“中间人”促进沿岸国掌握海峡管理权，促成“域内外责任分摊原则”的践行。^②

在合作成熟阶段，各主要使用国与沿岸国共同组建合作机制。这一时期，使用国针对不同项目自主决定资金投入比重。它们关注较多并给予实际资助的项目推进更快，从而间接影响了不同议题的进展速度、进阶方向和作用效果。2005年6月3日，香格里拉对话会明确规定了域内外国家在海峡航行议题中的权利与责任。^③ 2005年8月1日至2日，雅加达会议发表《巴淡联合声明》，指出使用国可以通过东盟、东盟地区论坛、国际海事组织(IMO)及其他国际论坛为沿岸国提供帮助。^④ 在此基础上，2005~2007年连续召开的三届“加强海峡安全、安保和环保会议”逐渐形成了域外国家参与治理的融资模式。2005年9月7日至8日举行的第一届会议，有近四十个国家及非国家行为体参加，它们虽对沿岸国和国际海事组织共建的CM感兴趣，但除日本外尚无他国提供实际的资金支持，^⑤ 而日本则在本届会议上倡导其他利益相关方为航运治理提供更多援助。^⑥ 2006年9月18日至20日举行的第二届会议，已有二至三个主要使用国实际参与，每国至少为其中的1个项目提供了资金或技术。其他尚未捐资的国家亦表达了对这些项目或项目中特定内容的兴趣。受到使用国捐资和关注的项目推进速度明显加快。中国

① 薛力：《“马六甲困局”内涵辨析与中国的应对》，载《世界经济与政治》2010年第10期，第117~140页。

② Alice Ba, “Governing the Safety and Security of the Malacca Strait: The Nippon Foundation between States and Industry”, pp. 252-277.

③ 《马新海峡会议在印尼雅加达开幕》，载《世界日报（菲律宾）》2005年9月8日，第6版。

④ 《马、新、印尼原则同意在马六甲海峡联合空中巡逻》，中国新闻网，2005年8月2日，<https://www.chinanews.com/news/2005/2005-08-02/26/607184.shtml>。

⑤ 《马六甲和新加坡海峡安全会议闭幕发表雅加达声明》，中国新闻网，2005年9月9日，<http://www.chinanews.com/news/2005/2005-09-09/8/623296.shtml>。

⑥ Hiroshi Maruyama, “Japan’s Perspective as a Major User State: Our Contributions and a Framework for International Cooperation”; Fumio Kaneko, “Activities and Views of the Malacca Strait Council: Seeing Equitable Cooperation”, IMO/JKT 1/INF.27, September 8, 2005, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

此次承诺出资 260 万美元更换在 2004 年海啸中损坏的 7 种导航辅助设备，并对建立潮汐和洋流及风向测量系统以及建立有害危险品应急响应中心表示兴趣。美国承诺为有害危险品应急响应中心提供专业技术支持，并同多位国际航运业代表共同强调《公约》的“过境通行原则”，反对任何强制征收通行费用的企图。^① 2007 年 9 月 4 日至 6 日举行的第三届会议，主要使用国、国际组织和航运公司已基本参与其中，主动为一个或多个项目提供资金或技术支持，为 ANF 融资捐款，得到资助的项目呈现出较好的治理效果（见表 3）。^②

五、结论与展望

保障国际海上通道的畅通蕴含国家、地区及国际安全的多重关切。“马六甲模式”可被视为全球安全治理的地区性下沉，体现出东南亚地缘空间结构与域内外大、中、小国家间权力结构的互动与互构关系，是治理的地区化与国际化同时保持较高水平、彼此协调的理想状态，或将对理解其他海峡、运河、出海口等国际地理枢纽当下及未来的治理动态有所启发。海峡次区域权力结构重构的核心观点亦是对国际关系宏观理论的一种地区性回应，兼具个案的特殊性及规律的普适性，提供了有别于主流话语叙事的东南亚地方性新知识，从而补充固有认知，为区域国别学与国家安全学的协同共进提供个案支持。

“马六甲模式”的形成经历了三个步骤。首先，各方共同设立清晰的安全目标。沿岸国与使用国的机制化接触使其安全诉求得以交融互通，形成以沿岸国主权及国家安全为核心，保障使用国过境通行安全，并兼顾东南亚及国际海上通道稳定的安全治理共识。其次，形成域内外国家间的权力新构型。沿岸国掌握制度性权力控制治理走向，使用国形成权力平衡保障治理机制长期运转，各方由此妥处己方角色，发挥积极作用。最后，构建有效治理

^① Joshua Ho, “Enhancing Safety, Security, and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore: The Cooperative Mechanism”, pp. 233-247.

^② “Identification and Prioritisation of Needs for Projects on Safety of Navigation and Environmental Protection”, IMO/SGP 1/3, September 4, 2007, IMODOCS, Meeting Documents, <https://docs.imo.org/Category.aspx?cid=3>.

机制。沿岸国主导合作机制，使用国投入资金和技术推动具体议题进展，共同在适宜的地区及国际规则践行环境中扬长避短，各司其职。

然而，“马六甲模式”亦具有一定的脆弱性，其形成和存续须以世界主要大国关系的稳定及国际和地区环境的总体和平为潜在前提。近年来，霍尔木兹海峡、曼德海峡及红海海域等其他世界重要海上通道的安全形势趋紧，美西方不断加强在这些敏感通道的军事存在，可能波及马六甲海峡安全。尤其是当下“印太战略”渐趋成型，可能刺激海峡各利益相关方改变过去的安全互动方式，从而对“马六甲模式”构成冲击。同时，泰国近期多次提出“泰南陆桥项目”（Land Bridge），^① 强调其在运载时间、安全性及成本方面较马六甲海峡具有优势，这可能冲击海峡的国际战略通道地位，削弱“马六甲模式”的实际效用。

中国的天然地理环境相对不利，保持周边海上通道的畅通是保障中国能源运输安全的关键，亦是长期困扰中国的根本性战略问题。维系“马六甲模式”并挖掘其示范性意义，将为国际和地区海洋大国创新未来的区域治理方式提供参考。本文旨在为中国加速适应变革中的全球及地区安全环境提供学理支持，助力中国妥处周边安全挑战，践行全球安全倡议，推动发展与安全的区域性统筹。

^① 《泰国准备立法推进泰南陆桥项目》，联合早报网，2023年11月14日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20231114-1449988>。

of ASEAN's political-security cooperation are influenced by two key variables: the scope of benefits of and the outside options associated with specific cooperative initiatives. The extent to which the scope of benefits stemming from a particular cooperative initiative align with state interests determines the level of support from ASEAN member states for that initiative. Outside options, from the perspective of cost avoidance, determine the willingness of ASEAN member states to incur the costs necessary to promote institutional cooperation. The interaction between these two variables gives rise to four differentiated outcomes: "cooperation achieved," "cooperation rejected," "cooperation suspended," and "cooperation downgraded." On the basis of this theoretical foundation, the article explores four sets of case studies which are selected to offer a controlled comparison of the various outcomes.

Key Words: ASEAN; "Talk Shop"; Scope of Benefits; Outside Options; International Institutional Cooperation

About the Author: Sun Zhiqiang is a PhD Student in the 2022 class at the School of International Relations and Public Affairs of Fudan University

Re-Constituting the Power Structure: The Dual-Layered Security Governance Model in the Malacca Strait

Fan Jiarui

Abstract: The "Malacca Model" refers to the dual-layered security governance system that has evolved in the Malacca Strait over the past two decades. It includes exclusive cooperation among littoral states as the main part, as well as inclusive cooperation among littoral states and some major users. The Malacca Strait Patrols conducted by littoral states in this sub-region represents the first multilateral military arrangement native to Southeast Asia, while the Cooperative Mechanisms built by littoral states and major users marks the region's first moves to implement the principle of "shared responsibility". Taken collectively, these elements make up the "Malacca Model". This model is a result of combined processes of regionalization and internationalization of security governance, which have functioned to re-constitute the sub-regional power structure in the Malacca Strait. Littoral states have gained institutional power by enhancing their regional governance capacities. Meanwhile, for states using the Malacca Strait, their limited, but still equal participation in governance has also shaped the formation of the balance of power. This new sub-regional status quo, which features small and medium-sized states at its core and major powers on the periphery, has been influenced by regional and international rules, shaping this new "Malacca Model". It helps mitigate tensions between the sovereignty concerns of littoral states and concerns related to freedom of navigation vis-à-vis users of this Strait, thus ensuring the security and stability of this sub-region.

Key Words: "Malacca Model"; Re-Constituting Power Structure; Regional Security Governance

About the Authors: Fan Jiarui is an Assistant Researcher in the National

Why Do Conspiracy Theories Abound in the Russia-Ukraine Conflict?

Liang Huaixin

Abstract: In the current context of great power competition, strategic narratives based on conspiracy theories have made a resurgence. This is particularly the case in the Russia-Ukraine conflict, where conspiracy theories abound, not only prolonging the conflict amidst an “information fog,” but also undermining international trust and exacerbating divisions within the international community. What are the mechanisms driving conspiracy theories vis-à-vis strategic narratives? Why do conspiracy theories abound around the Russia-Ukraine conflict? Existing specialized literature on this topic is relatively limited. This article attempts to fill this gap by analyzing this phenomenon from the vantagepoint of narrative settings and roles. It argues that conspiracy theory narratives are a unique form of narrative strategy. Following the outbreak of a major international event, an “exposer” will use conspiracy theories as a form of irrational narration to influence the subjective cognition of an “audience,” and thereby achieve a premeditated goal of targeting a so-called “bad actor.” It finds that there are many different reasons why conspiracy theories are common during extraordinary historical periods. The article goes on to offer a case study of conspiracy theory narratives in the Russia-Ukraine conflict, proposing recommendations in response to the strategic limitations generated by conspiracy theories, as well as relevant countermeasures.

Key Words: Conspiracy Theory; Strategic Narrative; Social-Psychology; Great State Competition; Russia-Ukraine Conflict

About the Author: Liang Huaixin is a Lecturer at the School of International Relations and a Researcher in the Computing Laboratory of National Security of University of International Business and Economics

Shanghai Cooperation Organization: Assessing the Emergence and Effectiveness of Regional Security Governance

Chen Xiaoding and Liu Shurong

Abstract: As the Ukraine Crisis continues to reverberate internationally, the security situation in Eurasia has become increasingly complex, posing significant challenges to security governance vis-à-vis the Shanghai Cooperation Organization (SCO). This article argues that member state perceptions of security threats and policy orientations play important roles in SCO security governance efforts. In general, when faced with a clear and highly constraining external environment, member states will perceive the strongest levels of security threats and be compelled to participate, resulting in highly effective regional security governance. On the other hand, when external constraints are significant, but less clearly defined, members states will still perceive relatively high levels of threats, but participation will be more selective, resulting in moderate levels of effectiveness vis-à-vis SCO security